



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **NEO PLUS s.r.o.**, se sídlem Božetěchova 2737/79, Brno, zast. Mgr. Lukášem Damcem, advokátem, se sídlem Zelný trh 332/12, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 6. 2015, č. j. MZDR51161/2014, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2019, č. j. 10 Ad 13/2015 - 63,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2019, č. j. 10 Ad 13/2015 - 63, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 6. 2015, č. j. MZDR51161/2014, a rozhodnutí Státního ústavu pro kontrolu léčiv ze dne 9. 6. 2014, č. j. sukl97977/2014, **se zrušují** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni na nákladech řízení o žalobě a o kasační stížnosti celkem 29.068,19 Kč, a to k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Lukáše Damce, advokáta, do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Státní ústav pro kontrolu léčiv (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 9. 6. 2014, č. j. sukl97977/2014, uložil žalobkyni za správní delikt (nyní přestupek – viz § 112 odst. 1 část věty první před středníkem zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“; dále v textu jen „správní delikt“) ve smyslu § 16 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „kontrolní řád“), ve spojení s § 10 odst. 2 tohoto zákona, podle § 16 odst. 2 téhož

zákona pokutu ve výši 100.000 Kč a podle § 79 odst. 5 správního řádu povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Žalovaný shora uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

II.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl.

[4] Městský soud nejprve ověřil, že pozdější právní úprava správního trestání za porušení povinnosti součinnosti podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu, ve znění účinném od 1. 7. 2017, není pro žalobkyni příznivější, než aplikovaná právní úprava téhož právního předpisu ve znění účinném do 30. 6. 2017. Neshledal proto důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí *ex officio*.

[5] Ve vztahu k argumentaci žalobkyně ohledně zániku její odpovědnosti za posuzovaný správní delikt městský soud vycházejí z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 As 92/2011 - 84, a ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 337/2016 - 45, vyslovil, že objektivní prekluzivní lhůta podle § 17 odst. 3 kontrolního řádu se vztahuje k absolutnímu zániku odpovědnosti za správní delikt právnické osoby, a nikoliv k určení mezního okamžiku pro zahájení řízení o správním deliktu; okamžik zániku odpovědnosti právnické osoby podle tohoto ustanovení totiž musí být jednoznačně stanoven předem, a to pevným určením nejzazšího termínu, kdy odpovědnost zanikne. Městský soud zdůraznil, že v citovaném rozsudku č. j. 1 As 337/2016 - 45 kasační soud sice poukázal na to, že v objektivní lhůtě je správní orgán (za předpokladu, že bylo včas zahájeno řízení) povinen rozhodnout o trestu, nijak se však nevypořádal se závěrem druhého citovaného rozsudku č. j. 5 As 92/2011 - 84, že objektivní lhůta není lhůtou pro pravomocné vyslovení viny a trestu. Jelikož tuto otázku podle městského soudu nevyřešila ani judikatura navazující na rozsudek kasačního soudu č. j. 1 As 337/2016 - 45, považoval ji městský soud i nadále za spornou. Ve vztahu k nynější věci tak městský soud uzavřel, že pro efektivní splnění účelu správního trestání bylo dostačující to, že před koncem objektivní (jednoroční) prekluzivní lhůty od spáchání deliktu ve smyslu § 17 odst. 3 kontrolního řádu rozhodl o vině a trestu žalobkyně správní orgán prvního stupně. Na základě toho uzavřel, že v souzené věci odpovědnost žalobkyně za posuzovaný správní delikt nezanikla.

[6] Městský soud k uvedenému také připomněl, že v režimu správního trestání jsou podpůrně uplatnitelné i principy trestního práva [poukázal přitom na § 34 odst. 4 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, účinného v době rozhodování správních orgánů, zakotvujícího skutečnosti přerušující běh promlčecí doby trestní odpovědnosti za trestný čin], přičemž se k takové úpravě přiklonil zákonodárce i v právní úpravě zákona o odpovědnosti za přestupky účinného od 1. 7. 2017. Uvedl, že správní orgány v posuzovaném případě rozhodly se vzájemným odstupem necelého jednoho roku. Optikou pravidel platných pro běh a přerušování promlčecí doby podle trestního práva i později účinném (tedy na věc ještě neaplikovatelného) přestupkového řízení by o vině

pokračování

a trestu žalobkyně bylo pravomocně rozhodnuto před uplynutím jednorroční objektivní lhůty pro zánik odpovědnosti ve smyslu § 17 odst. 3 kontrolního řádu. V právním režimu správního trestání účinného v době rozhodování správních orgánů, který žádná výslovná pravidla pro běh promlčecích dob neobsahoval, však bylo podle městského soudu rozhodující, že k „odsouzení“ žalobkyně došlo před uplynutím objektivní lhůty rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, které bylo teprve následně potvrzeno napadeným rozhodnutím.

[7] Městský soud se dále v napadeném rozsudku vyjádřil k žalobní argumentaci ohledně toho, zda by žalobkyně odmítnutím součinnosti jednala deliktne i tehdy, pokud by za uvedených skutkových okolností případu správní orgán v rozporu s § 45 odst. 3 písm. b) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění účinném do 30. 9. 2015 (dále jen „zákon o zdravotních službách“), narušil poskytování zdravotních služeb, tedy ke sporné otázce ohledně toho, jaký vliv na plnění povinnosti součinnosti žalobkyně mělo jí předem avizované nedostatečné personální obsazení Lékárny U Zlaté husy, se sídlem Božetěchova 79, Brno (dále jen „lékárny“), v době kontroly. Přisvědčil závěru žalovaného, že pro účely provedení kontroly bylo dostačující, že na místě samém bude přítomna alespoň jedna osoba zastupující žalobkyni. Zhodnotil také, že oznámil-li správní orgán provedení kontroly žalobkyni předem (i když pouze 18 hodin před oznámenou kontrolou), více šetřil její práva a oprávněné zájmy, než pokud by provedl kontrolu neohlášenou. Podle městského soudu tedy správní orgán nepochybil, nevyhověl-li žádosti zástupkyně žalobkyně (jednatelky Mgr. Muchové) o odložení kontroly z důvodu namítaného nedostatečného personálního obsazení lékárny v době kontroly pro absenci druhého z jednatelů (MUDr. Muchy). Neporušil tedy povinnost šetřit práva a oprávněné zájmy žalobkyně podle § 9 písm. b) kontrolního řádu a § 2 odst. 3 správního řádu a povinnost vycházet podle možností vstříc ve smyslu § 4 odst. 1 správního řádu.

[8] Městský soud také uvedl, že přítomnost pouze jedné osoby oprávněné vydávat léčivé přípravky na lékařský předpis v lékárně, která je zároveň jedinou osobou oprávněnou jednat za provozovatele lékárny během kontroly, automaticky sama o sobě neznamená, že dojde nebo že může dojít k narušení poskytování zdravotních služeb. Správní orgán tedy nebyl povinen posečkat s kontrolou, dokud žalobkyně nezajistí přítomnost dalšího personálu, zejména jednatele MUDr. Muchy. Ze skutkových okolností totiž podle městského soudu nevyplývá, že by v posuzovaném případě šlo o situaci, kdy by vstupem inspektorů správního orgánu prvního stupně do prostor lékárny nebo provedením kontroly došlo k narušení poskytování zdravotních služeb ve smyslu § 45 odst. 3 písm. b) zákona o zdravotních službách. Žalobkyně tedy neměla relevantní důvod k odmítnutí součinnosti k provedení kontroly inspektory správního orgánu; nemohla být ani ve skutkovém omylu o tom, že zde byla dána okolnost vylučující protiprávnost, tj. že by skutečně existoval zájem na poskytování zdravotních služeb, který by převýšil nad zájmem na řádný výkon kontroly v lékárně.

[9] Městský soud nepřisvědčil žalobkyni ani v tom, že by sdělením o tom, že může inspektorům správního orgánu poskytnout součinnost o několik hodin později ve stejný den, kdy se měla kontrola podle oznámení konat, a tedy snahou zajištění jejího průběhu nebo obavami z možného opětovného nezákonného postupu správního orgánu (žalobkyně

namítala, že správní orgán prvního stupně jednal nezákonně i v případě předchozí kontroly u ní provedené; řízení o ní v době podání žaloby v nynější věci nebylo pravomocně skončeno), byl naplněn liberační důvod podle § 17 odst. 1 kontrolního řádu. Žalobkyně totiž neprokázala, že vynaložila veškeré možné úsilí, které bylo možné požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Jejím jediným aktivním chováním bylo, že úmyslně odmítla součinnost prostřednictvím jednatelky Mgr. Muchové s odůvodněním, že doposud ze strany správního orgánu nebyla ukončena předcházející kontrola. Podle městského soudu bylo ve správním řízení dostatečně prokázáno, že neposkytnutí součinnosti nebylo způsobeno nedostatečnou personální či technickou připraveností žalobkyně na kontrolu anebo tím, že by snad žalobkyně neměla dostatečný čas na přípravu na kontrolu, ale tím, že záměrně odmítla s inspektory správního orgánu prvního stupně spolupracovat. Pokud tedy nyní žalobkyně tvrdí, že se předchozím telefonicky učiněným požadavkem na odsunutí termínu kontroly domáhala u žalovaného jen poskytnutí dostatečného prostoru na řádnou součinnost s kontrolujícím orgánem, nemůže tato argumentace vzhledem k později reálně projevenému důvodu pro odmítnutí součinnosti a k dalším v napadeném rozsudku předešlým okolnostem obstát jako liberační důvod (tj. jako aktivní bránění porušení povinnosti) ve smyslu § 17 odst. 1 kontrolního řádu.

III.

[10] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) nyní brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek, jakož i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a napadené rozhodnutí, zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

[11] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem městského soudu ohledně tvrzené prekluze posuzovaného správního deliktu. Přisvědčuje sice městskému soudu v tom, že na posouzení této otázky dopadá § 17 odst. 3 kontrolního řádu a že se jednoletá objektivní lhůta podle citovaného ustanovení vztahuje k absolutnímu zániku odpovědnosti za správní delikt právnické osoby a nikoliv k určení mezního okamžiku pro zahájení řízení o správním deliktu, ale zásadně nesouhlasí s tím, že bylo pro efektivní splnění účelu správního trestání podle tohoto ustanovení dostačující, aby před koncem objektivní lhůty bylo o její vině a trestu rozhodnuto nepravomocně v prvním stupni správního řízení.

[12] Podle stěžovatelky totiž z § 17 odst. 3 kontrolního řádu vyplývá, že uplynutím jednoho roku od doby, kdy byl delikt spáchán, zanikla správnímu orgánu jednou pro vždy možnost uložit stěžovatelce trest, a to i v případě, že správní orgán řízení včas zahájil; po uplynutí jednoho roku byl tedy správní orgán prvního stupně povinen řízení o správním deliktu zastavit, neboť stěžovatelčina odpovědnost za něj zanikla. Stěžovatelka je přesvědčená o tom, že nepostačuje, rozhodne-li v uvedené objektivní lhůtě správní orgán prvního stupně ve správním řízení o vině a trestu nepravomocně, jak uzavřel městský soud. Má naopak za to, že správní orgán je povinen ve věci v této lhůtě rozhodnout pravomocně. Podle stěžovatelky je nepřijatelné, aby okamžik nabytí právní moci následoval až po uplynutí prekluzivní lhůty a rovněž aby byl institut prekluze vázán na pouze nepravomocné rozhodnutí v meritu věci a odvolací řízení na tuto prekluzivní lhůtu nebylo vázáno vůbec. Tím by byla podle stěžovatelky zcela popřena podstata a účel tohoto institutu. Stěžovatelka také odmítá argumentaci městského soudu, že rozhodnutí

pokračování

správního orgánu prvního stupně bylo stejně následně potvrzeno v odvolacím řízení, a tudíž se nic nezměnilo na tom, že o vině a trestu bylo rozhodnuto ve správním řízení v prvním stupni. Není podle ní možné činit okamžik prekluze jakkoliv závislý na výsledku budoucího (po uplynutí jednorocní prekluzivní lhůty) posouzení prvoinstančního rozhodnutí odvolacím správním orgánem v tom smyslu, že pokud bude prvoinstanční rozhodnutí správné, prekluze nenastane, a pokud bude vadné, prekluze nastane.

[13] Stěžovatelka tudíž namítá, že ustanovení § 17 odst. 3 kontrolního řádu je nutné vyložit v tom smyslu, že v jednorocní lhůtě od spáchání správního deliktu jsou správní orgány povinny správní řízení ukončit a pravomocně o vině a trestu rozhodnout s tím, že v opačném případě jsou povinny správní řízení podle § 66 správního řádu zastavit. Stejným způsobem bylo podle stěžovatelky nahlíženo i na otázku posouzení prekluze přestupků podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře (např. v rozsudku ze dne 31. 5. 2006, č. j. 5 Afs 42/2004 - 61), vyložil, že z § 20 odst. 1 tohoto zákona vyplývá, že přestupek musí být v zákonné lhůtě projednán pravomocně; pod pojem „projednat“ přitom zahrnul i konečný výsledek postupu správního orgánu, tedy nabytí právní moci, s níž jsou spojeny významné právní následky. Teprve v okamžiku nabytí právní moci je totiž rozhodnutí o přestupku úplné a neměnné.

[14] Stěžovatelka také k otázce prekluze odpovědnosti za správní delikt odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 337/2016 - 45, vztahující se k zániku odpovědnosti za správní delikt podle zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o silničním provozu“), a na obdobnou úpravu zániku odpovědnosti za správní delikt podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „stavební zákon“).

[15] Stěžovatelka má s ohledem na uvedené skutečnosti za to, že její odpovědnost za posuzovaný správní delikt (který měla spáchat dne 6. 2. 2014) zanikla s ohledem na uplynutí jednoleté prekluzivní lhůty ve smyslu § 17 odst. 3 kontrolního řádu dne 6. 2. 2015, v níž správní orgány pravomocně nerozhodly o správním deliktu. Po uplynutí této lhůty proto bylo zákonnou povinností správních orgánů řízení o správním deliktu z úřední moci podle § 66 správního řádu zastavit. Pokud tak neučinily, měl městský soud rozhodnutí správních orgánů zrušit.

IV.

[16] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje zamítnutí kasační stížnosti. Předesílá, že v době, kdy bylo vedeno a ukončeno správní řízení o posuzovaném správním deliktu, neexistoval zákon o odpovědnosti za přestupky, který nabyt účinnosti dne 1. 7. 2017 a sjednotil do té doby roztržštěnou úpravu prekluzivní lhůty v rámci správního trestání. Správní řízení bylo rovněž vedeno v době, kdy správní orgán prvního stupně i žalovaný zastávaly v rámci správních řízení v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 As 92/2011 - 84, ze dne 5. 5. 2015, č. j. 9 As 48/2014 - 28, ze dne 15. 4. 2015, č. j. 4 As 43/2015 - 40) názor, že ve lhůtě, v níž zaniká odpovědnost za správní delikt, je nutné pouze zahájit správní řízení a nikoliv pravomocně skončit správní řízení. Až dva roky poté, co bylo správní řízení v nynější věci pravomocně skončeno, vydal kasační soud rozsudek ze dne 12. 4. 2017,

č. j. 1 As 337/2016 - 45, kterým se odklonil od ustálené praxe a vyslovil, že v objektivní prekluzivní lhůtě od spáchání správního deliktu nestačí správní řízení pouze zahájit, neboť po uplynutí objektivní lhůty odpovědnost za správní delikt zaniká. V důsledku tohoto rozhodnutí se následně změnila i rozhodovací praxe správního orgánu prvního stupně a žalovaného.

[17] Žalovaný přisvědčuje závěru městského soudu uvedenému v napadeném rozsudku, že v objektivní lhůtě postačí rozhodnout o vině a trestu před správním orgánem prvního stupně, a to z důvodu efektivního splnění účelu správního řízení s přihlédnutím k tomu, že zákonodárce stanovil pro vedení správního řízení v krajním případě dobu pouze 6 měsíců (od okamžiku mezního zahájení řízení v rámci subjektivní lhůty do konce objektivní lhůty). Žalovaný také doplňuje, že podle nové úpravy promlčení v zákoně o odpovědnosti za přestupky je v ustanovení § 32 odst. 2 upraven institut přerušení běhu promlčecí doby, v jejímž případě počíná běžet promlčecí doba nová. Podle tohoto zákona přitom dochází k přerušení řízení mimo jiné v situaci, kdy je vydáno rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným. V nynějším případě by se tedy podle úpravy obsažené v zákoně o odpovědnosti za přestupky přerušil běh roční objektivní lhůty od spáchání správního deliktu vydáním odsuzujícího rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. V tomto žalovaný spatřuje určitou analogii k závěru, že vydání prvostupňového rozhodnutí o vině a trestu za spáchaný správní delikt v objektivní lhůtě je dostačujícím pro to, aby nezanikla odpovědnost za správní delikt. Žalovaný nakonec zdůrazňuje, že ač v době pravomocného skončení předmětného správního řízení nebyl v rámci správního trestání upraven institut přerušení běhu prekluzivní lhůty, je všeobecně uznávaným principem dovozeným judikaturou Nejvyššího správního soudu, že zásady trestního práva se uplatní i v oblasti správního trestání.

V.

[18] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila jedinou kasační námitku, v níž nesouhlasí se závěrem městského soudu, že správní orgány rozhodly o vině a trestu za posuzovaný správní delikt včas v objektivní jednorocní lhůtě od spáchání správního deliktu, a tudíž její odpovědnost podle § 17 odst. 3 kontrolního řádu nezanikla. Stěžovatelka přisvědčuje dílčím závěrům městského soudu, že na posouzení otázky zániku odpovědnostiprávní osoby za správní delikt se v nynějším případě užije ustanovení § 17 odst. 3 kontrolního řádu a že se jednoletá objektivní lhůta podle citovaného ustanovení vztahuje k absolutnímu zániku odpovědnosti za správní delikt právní osoby a nikoliv k určení mezního okamžiku pro zahájení řízení o správním deliktu. Zásadně však nesouhlasí se závěrem, že pro efektivní splnění účelu správního trestání podle tohoto ustanovení je dostačující, aby před koncem objektivní lhůty bylo o její vině a trestu rozhodnuto nepravomocně v prvním stupni správního řízení. Podle stěžovatelky z ustanovení § 17 odst. 3 kontrolního řádu vyplývá, že uplynutím jednoho roku od doby, kdy byl správní delikt spáchán, zanikla odpovědnost stěžovatelky, a tím i jednou pro vždy možnost správního orgánu uložit

pokračování

stěžovatelce trest, a to i v případě, že správní orgán řízení včas zahájil. V jednorocní objektivní lhůtě od spáchání správního deliktu jsou tedy správní orgány povinny pravomocně rozhodnout o vině a trestu a správní řízení ukončit. V opačném případě jsou povinny správní řízení podle § 66 správního řádu zastavit.

[21] Spornou v nynější věci je tedy otázka, zda v rámci jednorocní objektivní prekluzivní lhůty, po kterou trvala odpovědnost právnické osoby - stěžovatelky za správní delikt ve smyslu § 17 odst. 3 kontrolního řádu, byly správní orgány o posuzovaném deliktním jednání povinny pravomocně rozhodnout, nebo stačilo vydání nepravomocného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[22] Podle § 17 odst. 3 kontrolního řádu, *odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže o něm správní orgán nezahájil řízení do 6 měsíců ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy byl spáchán.*

[23] Prekluze představuje jeden z klíčových právních následků marného uplynutí času v právu. Jeho smyslem je přispívat k právní jistotě účastníků právních vztahů a předcházet důkazním problémům v řízeních vedených s velkým časovým odstupem od posuzovaných skutkových okolností. Účelem je rovněž přimět orgány veřejné moci v právu veřejném k včasnému konání. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2009, č. j. 1 Afs 15/2009 - 105).

[24] Ustanovení § 17 odst. 3 kontrolního řádu zakládá subjektivní a objektivní prekluzivní lhůtu odpovědnosti právnické osoby za spáchání správního deliktu. Subjektivní lhůta spočívá v tom, že odpovědnost za správní delikt zaniká, jestliže o něm příslušný orgán nezahájil řízení do 6 měsíců ode dne, kdy se o něm dozvěděl. Objektivní lhůta je zase založena na tom, že odpovědnost za správní delikt zaniká nejpozději do 1 roku ode dne, kdy byl spáchán.

[25] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 337/2016 - 45 (v němž se zabýval výkladem § 125e odstavce 3 zákona o silničním provozu, podle nějž *odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže o něm příslušný orgán nezahájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 4 let ode dne, kdy byl spáchán*), vyjádřil, že obdobně pojatá ustanovení věnující se zániku odpovědnosti právnické osoby za správní delikt v důsledku marného uplynutí objektivní prekluzivní lhůty [například § 182 odst. 3 stavebního zákona, § 125e odst. 3 zákona o silničním provozu, či § 64 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění účinném do 30. 6. 2017], je třeba vykládat tak, že nemíří na povinnost, aby správní orgán do určité doby od spáchání deliktu zahájil řízení, ale na to, že prekluze nastává „*nejpozději do*“ určité doby od spáchání deliktu. Vyslovil také, že odpovědnost za správní delikt zaniká nejpozději po uplynutí objektivní lhůty od doby, kdy byl delikt spáchán. Jejím uplynutím provždy zaniká možnost správního orgánu uložit pachateli trest. Nakonec uvedl také to, že i pokud správní orgán již zahájil řízení, po uplynutí objektivní lhůty odpovědnost zaniká a správní orgán musí řízení zastavit. Závěrem, k nimž dospěl v citovaném rozsudku č. j. 1 As 337/2016 - 45, kasační soud přisvědčil a následoval je i v dalších rozhodnutích (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2019, č. j. 9 As 127/2017 - 44, nebo rozsudek ze dne 27. 10. 2020, č. j. 8 As 86/2020 - 46).

V citovaném rozsudku č. j. 8 As 86/2020 - 46 pak Nejvyšší správní soud výslovně vyjádřil, že pokud uplynutím objektivní prekluzivní lhůty za správní delikt zaniká odpovědnost právnické osoby za správní delikt, musí být v dané objektivní lhůtě řízení nejen zahájeno, ale též pravomocně skončeno.

[26] Uvedené závěry jsou podle kasačního soudu v logickém souladu se zásadou jednoty správního řízení, podle níž prvoinstanční i odvolací řízení tvoří jeden celek (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47, a ze dne 14. 3. 2013, č. j. 4 As 10/2012 - 48). Pokud totiž nebylo řízení pravomocně ukončeno před správním orgánem prvního stupně a je vedeno řízení u odvolacího orgánu, správní řízení jako celek stále trvá, a tudíž uplyne-li objektivní prekluzivní lhůta v průběhu tohoto řízení, je odvolací správní orgán povinen správní řízení zastavit a prvostupňové rozhodnutí zrušit ve smyslu § 90 odst. 4 správního řádu ve spojení s § 66 odst. 2 téhož zákona, neboť již ze zákona zaniklo oprávnění správních orgánů uložit pachateli správní trest.

[27] K závěru, že v objektivní prekluzivní lhůtě jsou správní orgány povinny o deliktním jednání rozhodnout pravomocně, nadto mnohokrátě dospěl Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích vztahujících se k přestupkům fyzických osob (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2007, č. j. 6 As 56/2004 - 68, ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 10/2010 - 75, ze dne 19. 8. 2010, č. j. 7 As 41/2010 - 66), stejně jako i v případě posuzování správního deliktu právnické osoby (srov. rozsudek ze dne 26. 9. 2018, č. j. 2 Afs 10/2018 - 45, který se vyjadřoval k prekluzi podle § 37 odst. 5 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění: *Odpovědnost účetní jednotky za protiprávní jednání zaniká, jestliže řízení o něm nebylo zahájeno do 1 roku ode dne, kdy se orgán příslušný k uložení pokuty o protiprávním jednání dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy bylo spácháno.*). Princip zániku odpovědnosti v důsledku marného uplynutí objektivní prekluzivní lhůty je přitom v těchto případech shodný.

[28] Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že ustálená judikatura kasačního soudu dává na nynější spornou otázku jednoznačnou odpověď, a to, že k zamezení marného uplynutí prekluzivní lhůty k zániku odpovědnosti za správní delikt stěžovatelky bylo nutné, aby správní orgány v jednorroční objektivní lhůtě ve smyslu § 17 odst. 3 kontrolního řádu pravomocně o vytýkaném deliktním jednání stěžovatelky rozhodly. Nepostačovalo tedy vydání nepravomocného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jak dovodil městský soud s ohledem na to, že měl uvedenou otázku v době vydání napadeného rozsudku za kasačním soudem neřešenou, ač opak je pravdou, jak výše zejm. v odst. [25] uvedeno.

[29] V posuzovaném případě se stěžovatelka vytýkaného deliktního jednání dopustila dne 6. 2. 2014. Dne 20. 3. 2014 správní orgán prvního stupně vydal příkaz, sp. zn. SUKLS33986/2014, č. j. SUKL33986/2014, kterým shledal stěžovatelku vinnou ze spáchání správního deliktu ve smyslu § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu ve spojení s § 10 odst. 2 tohoto zákona a podle § 16 odst. 2 téhož zákona jí uložil pokutu ve výši 100.000 Kč; příkaz byl stěžovateli doručen dne 24. 3. 2014. Správní řízení tedy bylo ve smyslu § 150 odst. 1 správního řádu zahájeno dne 24. 3. 2014 prvním úkonem v řízení - doručením příkazu stěžovateli. Stěžovatelka dne 1. 4. 2014 podala proti příkazu odpor. Dne 9. 6. 2014 vydal správní orgán prvního stupně rozhodnutí, kterým shledal

pokračování

stěžovatelku vinnou ze spáchání správního deliktu ve smyslu § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu ve spojení s § 10 odst. 2 tohoto zákona a podle § 16 odst. 2 téhož zákona jí uložil pokutu ve výši 100.000 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání. Napadené rozhodnutí následně žalovaný vydal dne 4. 6. 2015 a téhož dne také toto rozhodnutí nabylo právní moci.

[30] Z právě předestřených skutečností je zřejmé, že správní orgán prvního stupně zahájil řízení o vytýkaném deliktním jednání stěžovatelky do 6 měsíců (dne 24. 3. 2014) ode dne, kdy se o něm dozvěděl (6. 2. 2014); učinil tak v rámci subjektivní lhůty ve smyslu § 17 odst. 3 kontrolního řádu. Správní orgány však pochybily tím, že o vytýkaném deliktním jednání stěžovatelky pravomocně nerozhodly v jednoroční objektivní prekluzivní lhůtě jdoucí ode dne spáchání správního deliktu. O deliktním jednání stěžovatelky rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím dne 4. 6. 2015 a téhož dne toto rozhodnutí také nabylo právní moci. Odpovědnost stěžovatelky za vytýkané deliktní jednání ze dne 6. 2. 2014 však zanikla s ohledem na uplynutí jednoroční prekluzivní lhůty ve smyslu § 17 odst. 3 kontrolního řádu už dne 6. 2. 2015. Je tedy nepochybné, že správní orgány pravomocně rozhodly o deliktním jednání stěžovatelky až poté, kdy její odpovědnost za správní delikt zanikla, tedy po uplynutí objektivní prekluzivní lhůty. V takovém případě však bylo zákonou povinností žalovaného postupovat podle § 66 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 90 odst. 4 téhož zákona, zrušit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a řízení o správním deliktu z úřední moci zastavit. Žalovaný však naznačeným způsobem nepostupoval a k prekluzi správního delikt nepřihlédl. Také městský soud následně otázku prekluze neposoudil správně, když shledal, že k zániku odpovědnosti stěžovatelky za daný správní delikt nedošlo. Z uvedeného důvodu shledal Nejvyšší správní soud důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. za naplněný.

VI.

[31] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadený rozsudek. Jelikož by městský soud v novém řízení nemohl učinit nic jiného, než zrušit obě rozhodnutí správních orgánů, zrušil kasační soud podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 věty první, odst. 3 a odst. 4 s. ř. s. současně i rozhodnutí žalovaného a správního orgánu prvního stupně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[32] V případě, že Nejvyšší správní soud ruší rozsudek městského soudu a současně ruší i rozhodnutí správních orgánů, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozsudku městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s.

[33] Stěžovatelka měla ve věci úspěch, a podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona jí tak náleží náhrada nákladů řízení vůči žalovanému, který úspěch neměl.

[34] Důvodně vynaložené náklady stěžovatelky v řízení před městským soudem jsou tvořeny soudním poplatkem za žalobu ve výši 3.000 Kč a dále odměnou a náhradou

hotových výdajů zástupce stěžovatelky podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Uvedený zástupce učinil v řízení před městským soudem tři úkony právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení, sepis žaloby a účast na jednání dne 27. 6. 2019 [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu]. Výše odměny za jeden úkon právní služby činí 3.100 Kč [§ 7 bod 5. a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], paušální náhrada hotových výdajů zástupce za jeden úkon právní služby činí 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Odměna a náhrada hotových výdajů zástupce za zastupování stěžovatelky v řízení před městským soudem činí celkem 10.200 Kč.

[35] Součástí nákladů řízení před městským soudem je též náhrada za promeškaný čas v souvislosti s cestou zástupce stěžovatelky na jednání městského soudu dne 27. 6. 2019 a zpět do svého sídla v rozsahu 12 půlhodin. Za každou započatou půlhodinu náleží 100 Kč [§ 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu]. Celkem činí náhrada za promeškaný čas částku 1.200 Kč.

[36] Zástupce stěžovatelky má dále právo na náhradu vynaložených cestovních výdajů při cestě na jednání městského soudu dne 27. 6. 2019. Tuto cestu uskutečnil na trase Brno - Praha a zpět v rozsahu 2x210 km osobním automobilem Alfa Romeo, registrační značky X, při kombinované spotřebě 6,4 l benzínu Natural 95 a při ceně 33,10 Kč za 1 litr uvedených pohonných hmot [§ 4 písm. a) vyhlášky č. 333/2018 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad, dále jen „vyhláška“) náleží částka 889,73 Kč. Za opotřebení vozidla při sazbě základní náhrady v rozsahu 4,10 Kč za 1 km [§ 1 písm. b) vyhlášky] náleží částka 1.722 Kč. Celkem činí cestovní výdaje částku 2.611,73 Kč.

[37] Důvodně vynaložené náklady řízení před Nejvyšším správním soudem jsou tvořeny soudním poplatkem za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč a dále odměnou a náhradou hotových výdajů zástupce stěžovatelky podle advokátního tarifu. Zástupce učinil v řízení před Nejvyšším správním soudem jeden úkon právní služby, a to sepis kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Výše odměny za jeden úkon právní služby činí 3.100 Kč [§ 7 bod 5. a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], paušální náhrada hotových výdajů zástupce za jeden úkon právní služby činí 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Odměna a náhrada hotových výdajů zástupce za zastupování stěžovatelky v řízení před Nejvyšším správním soudem činí celkem 3.400 Kč. Požadoval-li zástupce stěžovatelky náhradu též za přípravu a převzetí věci v řízení o kasační stížnosti, nebylo možno tuto náhradu přiznat. Náhrada za uvedený úkon právní služby je součástí nákladů zástupce v řízení před městským soudem a zastupování stěžovatelky převzaté nynějším zástupcem v řízení o žalobě trvalo i v řízení o kasační stížnosti; k opětovnému převzetí zastoupení nedošlo.

[38] Jelikož zástupce stěžovatelky doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se částka nákladů za zastoupení o tuto daň ve výši 3.656,46 Kč (tj. 21 % z částky 17.411,73 Kč).

[39] Žalovaný je tedy povinen stěžovatelce zaplatit náhradu nákladů řízení o žalobě

pokračování

a kasační stížnosti v celkové výši 29.068,19 Kč (3.000 Kč + 5.000 Kč + 21.068,19 Kč) k rukám jejího zástupce v přiměřené lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. prosince 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu